

平成 1 9 年 度 答 申 第 1 号

( 平成 1 9 年 7 月 2 日 )

宝塚市個人情報保護・情報公開審査会

答 申 第 1 号

平成19年 7月 2日

宝塚市議会議長 様

宝塚市個人情報保護・情報公開審査会

会長 平 松 毅

宝塚市情報公開条例第15条に基づく諮問について（答申）

「平成17年度の市議会議員政務調査費の収支報告書、その添付文書（内訳・請求書等）及び支出の事実を証する文書」についての情報公開請求に対する部分公開決定に係る異議申立てについて、当審査会は慎重に審査した結果、次のとおり答申します。

## 1 審査会の結論

宝塚市議会議長が、「平成17年度の市議会議員政務調査費の収支報告書、その添付文書（内訳・請求書等）及び支出の事実を証する文書」について部分公開とした決定は、妥当である。

## 2 異議申立ての趣旨

本件異議申立ては、「平成17年度の市議会議員政務調査費の収支報告書その添付文書（内訳・請求書等）及び支出の事実を証する文書」についての情報公開請求に対し、宝塚市議会議長（以下「実施機関」という。）が行った部分公開決定（以下「本件決定」という。）のうち、政務調査費の収支報告書に添付された文書中の請求書及び支出の事実を証する文書（以下「本件文書」という。）についての不存在を理由とした非公開決定の取消しを求めるものである。

## 3 異議申立ての理由

異議申立人（以下「申立人」という。）が異議申立書、陳述書、意見書及び口頭による意見の陳述で主張している異議申立ての理由は、次のとおりである。

（1） 本件文書を非公開とする合理的理由は何もない。

政務調査費は市の補助金から支出され、補助金は税金で賄われているのだから、納税者である市民がその税金の用途を把握する権利を妨げる理由はあり得ない。

（2） 本件文書は公文書である。

ア 議会事務局が広い意味で管理している。

会派に5年間の保管義務を課しているということは、監査事務等のために、いつでも必要な時に点検するというもので、一時的に預けてあるということである。このことは仙台高裁平成16年11月24日判決（平成16年行ス第2号）でも示されている。議会事務局においても当該文書である領収書等を保管しておく必要性があり、したがって、会派においては、当該文書を自由に廃棄することはできず、会派が消滅した場合は、議会事務局へ保管が移るしかないものである。

イ 領収書等は、収支報告書と不離一体の文書である。

支出を裏付ける証拠書類は、収支報告書を作成するに当たって、重要な基礎資料であり、社会常識上不離一体のものである。領収書等の書類を収支報告書に添付しないと、政務調査費の支出が適正であるかどうかを確認することはできない。一時的に会派が保管しているのは、収支報告書に添付することが事務上煩雑であるのでそうしているだけである。

ウ 議会の中の会派という組織が保管している。

本件文書は、条例により保管を義務付けた文書であって、議員個人が保有するメモと同程度の文書ではなく、議会という組織が供用することを目的として保有する公文書である。会派は議会活動の組織の一つとして、あらゆる議会活動の中心的位置付けであり、宝塚市情報公開条例（以下「条例」という。）第2条第1号に規定する実施機関の議会組織に該当するものと考えられる。

#### 4 実施機関の説明

実施機関の部分公開決定理由説明書及び口頭による説明は、次のとおりである。

- (1) 本件文書は、宝塚市議会政務調査費の交付に関する条例（平成13年条例第14号。以下「政務調査費交付条例」という。）及び宝塚市議会政務調査費の交付に関する条例施行規則（平成13年規則第10号。以下「政務調査費交付条例施行規則」という。）において、政務調査費収支報告書の添付文書としては定められておらず、公文書に該当しない。したがって、法的には存在しないと言わざるを得ない。
- (2) 政務調査費交付条例第7条第1項によれば、会派代表者は、経理責任者が作成した政務調査費収支報告書を議長に提出することと規定されている。また、政務調査費交付条例施行規則においては、政務調査費の交付を受けた経理責任者は、本件文書を整理し、収支報告書の提出期限の日から起算して5年を経過する日まで保管しなければならないと規定されている。すなわち、本件文書は、政務

調査費収支報告書の添付文書としては定められておらず、会派で整理保管する書類であり、議長に提出する収支報告書と不離一体のものではない。また、議長に提出する収支報告書は、会派全体の収支報告書であり、各議員の収支報告書ではない。

- (3) 条例に規定する「公文書」とは、「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画、写真及び電磁的記録であって、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているもの」をいうこととされている。

この定義に照らすと、本件文書は、実施機関の職員が職務上作成した文書に当たらないし、加えて、実施機関である議会が取得していない以上、実施機関の職員が組織的に用いるものとして保有しているものとも言えないから、条例に規定している公文書には当たらない。

## 5 審査会の判断

審査会は、申立人の主張及び実施機関の説明に基づいて審査した結果、以下のように判断する。

- (1) 本件文書について

政務調査費に係る収支報告書（以下「収支報告書」という。）は、政務調査費の交付を受けた会派の経理責任者が作成して、同会派の代表者から議長に対して、政務調査費の交付のあった翌年度の4月30日までに提出することになっている（政務調査費交付条例第7条第1項及び第2項）。そして、議長は、当該収支報告書を提出期限の日から起算して5年を経過する日まで保存する義務がある（政務調査費交付条例第9条）。また、議長は当該収支報告書の写しを市長に送付することになっている（政務調査費交付条例施行規則第6条）。

また、本件文書については、当該収支報告書の提出期限の日から起算して5年を経過する日まで保管する義務を、会派の経理責任者に課している（政務調査費交付条例施行規則第7条）だけで、その他に本件文書を議長又は市長に提出することを求める規定はない。

これらからすると、会派の経理責任者は、本件文書を各議員から収集し、整理して、収支報告書を作成し、当該収支報告書を会派の代表者に提出するとともに、本件文書を政務調査費の支出について調整する会計帳簿とともに保管することとしている。

## (2) 公文書の該当性について

### ア 会派について

本件文書は、前記(1)のとおり、会派の経理責任者が保管している文書であるが、申立人は、会派を実施機関である議会の組織に該当すると主張しているため、これについて検討する。

地方自治法(昭和22年法律第67号)における議会の組織に関する規定を見てみると、第103条では議長及び副議長の選出については選挙によることとしており、第104条では議長の権限として「議場の秩序を保持し、議事を整理し、議会の事務を統理し」として議事整理権と議会代表権について規定しており、第109条から第110条までにおいては常任委員会等の委員会について規定しているが、会派については、第100条第13項で政務調査費の交付を受けることができることについて、同条第14項で収入及び支出報告書を議長に提出する義務について規定しているのみで、その他の法律でも会派に関する規定は見当たらない。また、宝塚市の条例等においても、議会の組織として会派を規定しているものはない。

政務調査費交付条例において政務調査費の交付対象として会派を規定している例からわかるように、申立人が主張するとおり、議会運営等において実態的に会派と議会が密接な関係を有していることは認められる。そもそも議会は、市長部局を構成する組織とは異なり、議決機関であるから、その議会の運営を効率的に行うために、会派が実態的に機能していることが認められる。しかし、会派は、前記のとおり、議会の組織として位置付けられる法的な根拠がないことから、政策目標が一致する議員が集まって結成された、随時離合集散することによってその機能を充足する任意の団体でしかなく、議会の組織と見な

すことは適当でないと考える。

イ 議会が管理しているかについて

申立人は、議会が広い意味で本件文書を管理していると主張しているので、これについても検討を行う。

本件文書が各会派において保有されるまでの経過については、前記（１）のとおりであるが、政務調査費の支出については、政務調査費交付条例第５条において、「市政に関する調査研究に資するため必要な経費以外のものに充ててはならない。」と規定されている以上、それは使途基準に従って使用されなければならないから、会派の経理責任者が、当該使途基準に従った使用かどうかを議会事務局に確認しているであろうことは推測することができる。また、政務調査費交付条例施行規則で本件文書を５年間保管する義務を会派の経理責任者に課していることから、監査事務等において本件文書が必要な時に、議長又は市長が会派から提出させることを予定しているものと考えられる。

しかしながら、５の（１）で見たように、政務調査費交付条例施行規則第７条は、実施機関である議会ではなく、議会の組織ではない会派の経理責任者に保管を義務付け、その規定どおり会派の経理責任者が保管していることから、議会が本件文書を保有しているとは認められない。

以上のとおり、本件文書は会派が保管しているが、会派は任意の団体であって議会の組織ではないことから、議会が本件文書を保有しているとは認められないため、本件文書は条例第２条第２号に規定する公文書には該当しないと判断する。

（３） 公益的公開について

条例第９条において規定する公益上の理由による裁量的公開については、実施機関が保有している公文書に、非公開情報が記録されている場合において、非公開とした決定を特別の理由により公開とするものなので、「不存在」を非公開の理由とする本件決定の場合は、これに該当しない。

#### (4) 結論

以上の理由から、当審査会は、「1 審査会の結論」のとおり判断する。

#### 6 政務調査費をめぐる状況等について

条例第1条では、「市の諸活動を市民に説明する責務」について定め、これにより、「公正で民主的な市政の実現に資することを目的」としていることから、政務調査費についても、市民に対する議会としての説明責任を十分に果たすことを要望して、次のとおりの意見を附すものである。

政務調査費の交付については、平成12年5月31日公布された地方自治法の一部を改正する法律（平成12年法律第89号）が施行され、各地方自治体がこれを条例化することにより、交付が可能となった。

当該法律の施行に当たっては、自治省行政局行政課長通知の「地方自治法の一部を改正する法律の施行について」（平成12年5月31日自治行第32号）において、「政務調査費については、情報公開を促進し、その使途の透明性を確保することも重要であるとされていることから、条例の制定に当たっては、例えば、政務調査費に係る収入及び支出の報告書等の書類を情報公開や閲覧の対象とすることを検討するなど透明性の確保に十分意を用いること。」としている。

申立人が本件決定に対する異議申立てにまで至っている背景には、当該通知に示される情報公開等の方法による、政務調査費の使途の透明性が十分に確保されていないからであると推測される。全国の地方自治体においても、領収書も添付して提出するよう、政務調査費交付に関する条例を改正すべきだとする市民の要望が高まっており、不存在を理由とした情報非公開に対する異議申立てや、使途基準等に違反した支出の返還請求訴訟なども増えている状況である。この結果、使途規準に違反した支出に対して、返還を命じた判決も出ていることから、各地方自治体は、今後、ますます政務調査費の使途の透明性を制度の面から確保することが必要となっている。

以上のような状況に鑑み、本市においては、平成19年度交付の政務



調査費から、領収書を添付して議長へ提出するよう政務調査費交付条例を改正しており、平成19年度から1円以上の領収書は公文書として情報公開条例による請求の対象となる。しかし、政務調査費交付条例の改正趣旨が政務調査費の使途の透明性にあるとするならば、申立人が求めている平成18年度以前の議長への提出義務のない領収書に関しても、議会は、政務調査費の支出の適正さについて、市民に対して条例第1条に規定する説明責任を果たすことにより、「公正で民主的な市政の実現」という目的を達することができるよう積極的な対応を望むものである。

(別紙)

1 宝塚市個人情報保護・情報公開審査会委員名簿

氏 名	役 職 等
荒 川 雅 行	関西学院大学法科大学院教授（刑法）
植 木 壽 子	弁護士（大阪弁護士会）
荏 原 明 則 （会長代理）	関西学院大学法科大学院教授（行政法）
中 村 留 美	弁護士（兵庫県弁護士会）
平 松 毅 （会 長）	大東文化大学法科大学院教授（憲法）

2 審査過程

	日 程	内 容
1	平成18年12月27日	諮問
2	平成19年2月19日	異議申立人による陳述
3	平成19年3月27日	実施機関による非公開理由説明
4	平成19年4月24日	審査
5	平成19年5月23日	審査
6	平成19年6月22日	審査
7	平成19年7月2日	答申